



Regierungsrat des Kantons Uri

Auszug aus dem Protokoll

13. März 2018

Nr. 2018-146 R-362-30 Gesamtrevision der Nutzungsplanung, Gemeinde Unterschächen; Genehmigung

Am 9. November 2017 stimmte die Gemeindeversammlung der Gesamtrevision der Nutzungsplanung zu. Mit Publikation im Amtsblatt vom 26. Mai 2017 legte der Gemeinderat Unterschächen die Gesamtrevision der Nutzungsplanung Unterschächen, bestehend aus den Nutzungsplänen Baugebiete, Sonnenhalb, Brunnital, Alplen Ruosalp und der Bau- und Zonenordnung (BZO) öffentlich auf.

Im Rahmen der öffentlichen Auflage wurden insgesamt zwölf Einsprachen eingereicht. Vier Einsprachen wurden nach den Einspracheverhandlungen zurückgezogen. Am 4. September 2017 hat der Gemeinderat sechs Einsprachen gutgeheissen. Im Rahmen dieses Einspracheentscheids wurde die Gewässerraumzone im Gebiet des «Gallibergbächlis» sowie des «Schwandentals» aus dem Nutzungsplan gestrichen. Mit Beschluss vom 10. Oktober 2017 wies der Gemeinderat zwei weitere Einsprachen ab, wobei gegen einen Einspracheentscheid beim Regierungsrat eine Verwaltungsbeschwerde eingereicht worden ist.

Am 14. November 2017 ersuchte der Gemeinderat den Regierungsrat, die Gesamtrevision der Nutzungsplanung zu genehmigen. Der Regierungsrat überwies das Geschäft zur Prüfung und Antragstellung der Justizdirektion. Das Amt für Raumentwicklung holte dafür bei den kantonalen Fachstellen die Mitberichte ein.

Mit heutigem Datum befindet der Regierungsrat auch über eine Verwaltungsbeschwerde gegen den Gemeinderat Unterschächen in Sachen Ausscheidung der Gewässerräume in den Gebieten Äsch und Brunnital.

Der Regierungsrat
zieht in Erwägung:

1. Gemäss Artikel 44 Absatz 1 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Uri vom 13. Juni 2010 (PBG; RB 40.1111) sind Nutzungspläne nur rechtsgültig, wenn sie vom Regierungsrat genehmigt sind. Die Genehmigung wird erteilt, wenn der Nutzungsplan übergeordnetem Recht, namentlich dem Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz [RPG]; SR 700) und dem kantonalen Richtplan entspricht und nicht als unzweckmässig erscheint. Ge-

mäss Artikel 17 Absatz 1 und 4 PBG erlassen die Gemeinden eine Bauordnung für das ganze Gemeindegebiet und besondere Bau- und Nutzungsvorschriften für einzelne Zonen. Die Bauordnung der Gemeinde ist erst gültig, wenn sie vom Regierungsrat genehmigt ist. Der Regierungsrat genehmigt sie, wenn sie dem übergeordneten Recht entspricht.

2. Gemäss Artikel 47 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) hat die einen Nutzungsplan erlassende Behörde der kantonalen Genehmigungsbehörde Bericht über die Planung zu erstatten. Sie gibt dabei an, wie die Nutzungspläne die Ziele und Grundsätze der Raumplanung, die Anregungen aus der Bevölkerung, die Sachpläne und Konzepte des Bunds und den Richtplan berücksichtigen und wie sie den Anforderungen des übrigen Bundesrechts, insbesondere der Umweltschutzgesetzgebung, Rechnung tragen. Sie legt zudem dar, welche Nutzungsreserven im weitgehend überbauten Gebiet bestehen und wie diese Reserven haushälterisch genutzt werden sollen. Der Planungsbericht zur Genehmigung der Nutzungsplanung vom 26. Mai 2017 genügt diesen Anforderungen.
3. Die bisher geltende Nutzungsplanung der Gemeinde Unterschächen stammt aus dem Jahr 1998 und wurde seitdem in mehreren Teilrevisionen, zuletzt mit der Teilrevision Hotel Brunnital 2014, angepasst. Die bisher geltende Bau- und Zonenordnung (BZO) stammt ebenfalls aus dem Jahr 1998. In der vorliegenden Gesamtrevision werden die Nutzungspläne und die BZO gesamthaft überprüft und soweit notwendig angepasst.

Die Gesamtrevision der Nutzungsplanung Unterschächen beinhaltet im Wesentlichen die Anpassung der Bau- und Zonenordnung ans PBG und die Ausscheidung der Gewässerraumzonen sowie der Verkehrsflächen und Freihaltezonen innerhalb und ausserhalb der Bauzonen. Im Gebiet Bie-len wurden 1'122 m² Wohnzone Dorf innerhalb der roten Gefahrenzone in die Freihaltezone umgezont. Zudem wurden rund 400 m² Bauzone in die Gewässerraumzone ausgezont. Neben kleineren Einzonungen zur Bauzonenarrondierung wurden 1'163 m² der Wohn- und Gewerbezone sowie der Reservezone für die Realisierung des Langlaufzentrums neu in die Zone für Sport- und Freizeitanlagen um- bzw. eingezont.

4. Bei der Prüfung der revidierten Nutzungsplanung mit den übergeordneten gesetzlichen Vorgaben und Planungen sind Konflikte aufgetaucht, die einer Genehmigung von Teilbereichen der Nutzungsplanung bzw. der BZO entgegenstehen. Das Amt für Raumentwicklung (ARE) setzte die Gemeinde Unterschächen mit Schreiben vom 24. Januar 2018 von den Genehmigungsvorbehalten und -auflagen in Kenntnis und räumte ihr die Möglichkeit zur Stellungnahme ein. Die Gemeinde erklärte sich, soweit nachfolgend nicht anders ausgeführt, mit den Vorbehalten einverstanden.
5. Am 1. Juli 2017 trat die Revision des Planungs- und Baugesetzes in Kraft. Die Revision beinhaltete unter anderem die Anpassung der vertraglichen Bauverpflichtung, die neu in Artikel 45b PBG geregelt ist. Aufgrund der Revision des PBG gibt es keine bedingten Einzonungen mehr. Für die Auszonung durch Feststellungsverfügung des Gemeinderats (Art. 1 Abs. 2 BZO) fehlt somit eine Rechtsgrundlage. Unter den gegebenen Umständen kann Artikel 16 Absatz 2 BZO nicht genehmigt werden.

6. Überschreitet die Gebäudelänge 20 m, erhöht sich der Grenzabstand für jeden zusätzlichen Meter um 30 cm, höchstens aber um insgesamt 3 m. Die Bauordnung der Gemeinde kann den Mehrlängenzuschlag verkürzen oder aufheben (Art. 7 Reglement zum Planungs- und Baugesetz [RPBG]; RB 40.1115). Eine Verlängerung oder Verschärfung ist nicht vorgesehen. Dies ist bei Artikel 65 BZO jedoch der Fall, wenn der Mehrlängenzuschlag für jeden zusätzlichen Meter 33 cm (ein Drittel) und nicht 30 cm entspricht.

Artikel 65 der BZO Unterschächen widerspricht dem übergeordneten Recht und kann somit nicht genehmigt werden. Damit gilt die Regelung zum Mehrlängenzuschlag gemäss Artikel 7 Absatz 1 RPBG unverändert.

7. Die Gemeinde Unterschächen kennt keine Ausnützungsziffer, was grundsätzlich nicht zu beanstanden ist. Nach Artikel 17 Absatz 3 PBG hat die Bauordnung für die einzelnen Zonen aber eine Mindestausnützung vorzuschreiben. Damit erfüllt das PBG ein wesentliches Anliegen, nämlich jenes der Verdichtung. Auch wenn keine Mindestausnützungsziffer gewählt wird, sind in der BZO doch Vorschriften zu erlassen, die eine Mindestausnützung gebieten. Die Pflicht eine Mindestausnützung zu erreichen, wird in Artikel 75 Absatz 1 BZO auch statuiert. Die Festlegung der Mindestausnützung erfolgt jedoch nicht in der BZO, sondern wird im Einzelfall an die Baukommission delegiert. Diese hat dabei die Grundsätze der Raumplanung zu beachten (Art. 75 Abs. 2 BZO). Bei Artikel 75 Absatz 2 BZO handelt es sich somit um eine Gesetzesdelegation.

Die Zulässigkeit einer Gesetzesdelegation richtet sich nach dem Legalitätsprinzip. Es besagt, dass ein staatlicher Akt sich auf eine materiell gesetzliche Grundlage stützen muss, die hinreichend bestimmt und vom staatsrechtlich hierfür zuständigen Organ erlassen worden ist. Es dient damit einerseits dem demokratischen Anliegen der Sicherung der staatsrechtlichen Zuständigkeitsordnung, anderseits dem rechtsstaatlichen Anliegen der Rechtsgleichheit, Berechenbarkeit und Vorausehbarkeit des staatlichen Handelns. Es ist in Artikel 5 Absatz 1 Bundesverfassung (BV; SR 101) als verfassungsmässiger Grundsatz niedergelegt (vgl. BGE 127 I 60 E. 3a S. 67; statt vieler: BGE 128 I 113 E. 3c S. 122). Für die vorliegende Gesetzesdelegation heisst dies: Die Gesetzesdelegation darf nicht durch übergeordnetes Recht ausgeschlossen sein, die Delegation muss in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten sein; sie muss sich auf eine bestimmte, genau umschriebene Materie beschränken und die Grundzüge der delegierten Materie müssen im Gesetz selber enthalten sein.

Wie erwähnt hat nach Artikel 17 Absatz 3 PBG eine Bauordnung für die einzelnen Zonen eine Mindestausnützung vorzuschreiben. Die BZO kommt diesem kantonalen Gesetzesauftrag in seinem Artikel 75 Absatz 1 nach. Auch ist die BZO ein Gesetz im formellen Sinn, weil der kommunale Souverän diese erlässt. Indem die BZO eine Pflicht zur Mindestausnützung statuiert, umschreibt sie die Regelungsmaterie in einer bestimmten Weise, sodass jeder Rechtsadressat genau weiss, dass es um die Mindestausnützung und nur darum geht. Fraglich ist jedoch, ob die Grundzüge betreffend die Mindestausnützung rechtsgenügend in der BZO selber umrissen sind. Immerhin erhält die Gemeindebaubehörde in Artikel 75 Absatz 2 BZO die Kompetenz, die Mindestausnützung in jedem Einzelfall individuell festzulegen.

Für die Frage der Zulässigkeit einer Gesetzesdelegation ist die Wichtigkeit der Materie massgebend. Generell gelten strenge Anforderungen, wo es um eine Einschränkung von Grundrechten oder um die Schaffung von öffentlich-rechtlichen Pflichten geht, wobei die Natur und die Schwere des Eingriffs bzw. der Verpflichtung mit zu berücksichtigen sind (BGE 128 I 113 E. 3c S. 122 mit Hinweisen). Der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Bau- und Raumplanungsrecht ist immerhin zu entnehmen, dass ein schwerer Grundrechtseingriff vorliegt, wenn Grundeigentum zwangsweise entzogen wird oder wenn der bisherige oder künftig mögliche bestimmungsgemässe Gebrauch des Grundstücks verunmöglicht oder stark erschwert wird (BGE 124 II 538 E. 2a S. 540; 115 Ia 363 E. 2a S. 365). Ein schwerer Eingriff wird insbesondere bejaht, wenn eine bisher in einer Bauzone gelegene Parzelle einer Zone zugewiesen wird, in der keine Überbauung mehr zulässig ist (BGE 119 Ia 362 E. 3b S. 366); sodann auch bei einer starken Erschwerung der bestehenden Baumöglichkeit (BGE 121 I 117 E. 3b/bb S. 120). Dagegen liegt kein schwerer Eingriff vor, wenn die zulässige Überbaumöglichkeit lediglich reduziert wird (BGE 115 Ia 363 E. 2a S. 365). Auch für wichtige politische Entscheide ist ein formelles Gesetz erforderlich. Massstab kann auch eine seit Langem bestehende Rechtspraxis sein; eine Delegation ist eher zulässig, wenn sie dem allgemein üblichen Standard entspricht. Für unübliche Regelungen ist eher ein formelles Gesetz erforderlich.

In der Gemeinde Unterschächen besteht eine lange Rechtspraxis, wonach die Ausnützung nicht formell-rechtlich abgehandelt wird. Dies spricht eher für die Zulässigkeit der Gesetzesdelegation. Was die Schwere des Eingriffs angeht, ist ins Feld zu führen, dass nicht die Frage einer maximalen Ausnützung, sondern nur, aber immerhin, jene einer Mindestausnützung delegiert wird. Die praktische Bedeutung dieser Delegation dürfte denn auch eher gering sein.

Unbehilflich für die zu beantwortende Frage ist allerdings Artikel 75 Absatz 2 BZO, wonach die Baukommission sich bei ihren Entscheiden an die Grundsätze der Raumplanung zu halten hat. Diese Bestimmung erwähnt lediglich eine Selbstverständlichkeit gemäss Bundesrecht und ist demzufolge für die Frage der Zulässigkeit der Gesetzesdelegation bedeutungslos. Sie könnte auch ohne Bedeutungsverlust gestrichen werden.

Die Gemeinde hält fest, dass eine willkürliche Anwendung im Einzelfall gestützt auf die getroffene Regelung der BZO Unterschächen nicht zu befürchten sei. Sie sei im Gegenteil verpflichtet, den Einzelfall sachgerecht, willkürfrei und mit Blick auf die Werte der Raumplanung anzuwenden. Auch dies ist eine rechtsstaatliche Selbstverständlichkeit und bedarf keiner weiteren Kommentierung. Im Sinne eines wirksamen Rechtsschutzes ist die Gemeinde daher vielmehr zu verpflichten, flankierend zu Artikel 75 BZO präzisierende regulatorische Richtlinien zu erlassen.

Die Bauordnung der Gemeinde ist erst gültig, wenn sie vom Regierungsrat genehmigt ist. Der Regierungsrat genehmigt sie, wenn sie dem übergeordneten Recht entspricht (Art. 17 Abs. 4 PBG). Diese Prüfung erfolgt im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle und gewichtet entsprechend die autonomen Rechtsetzungskompetenzen der Gemeinden. Die Überprüfung im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens unterliegt den Regeln der konkreten Normenkontrolle und muss vorbehalten bleiben. Zusammenfassend ergibt sich:

Aufgrund der Tatsache, dass kein schwerer Grundrechtseingriff vorliegt, die praktische Bedeutung eher gering ist, eine lange Rechtstradition der Gemeinde weitergeführt und der Gemeindeautonomie im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle ein hoher Stellenwert beigemessen wird, kann die Bestimmung der BZO Unterschächen für diesen Sonderfall genehmigt werden. Die Gemeinde Unterschächen wird aber angehalten die Anwendung der Mindestausnützung in der Praxis in einer Richtlinie zu konkretisieren bzw. aufzuzeigen.

8. Die Gemeinden berücksichtigen gemäss dem kantonalen Richtplan die historischen Verkehrswege von nationaler Bedeutung auf der Basis des Bundesinventars der historischen Verkehrswege der Schweiz (IVS) bzw. jene von regionaler und lokaler Bedeutung gemäss dem kantonalen Schutzinventar in den kommunalen Planungen. Sie sorgen im Rahmen ihrer kommunalen Nutzungsplanungen für den Schutz der historischen Verkehrswege (kantonaler Richtplan, Abstimmungsanweisung 4.4-2). Die Gemeinde erachtet sich dagegen als nicht zuständig für regionale und nationale Schutzobjekte im Rahmen der Nutzungsplanung Schutzmassnahmen zu treffen. Mit dem Auftrag an die Gemeinden im behördenverbindlichen kantonalen Richtplan kommt aber der Kanton seinem Auftrag nach, für den genügenden Schutz der regionalen und nationalen historischen Verkehrswege zu sorgen (gemäss Art. 10 Abs. 1 kantonales Gesetz über den Natur- und Heimatschutz; RB 10.5101). Im Sinne von «Gebieten» gemäss Artikel 11 Absatz 1 Gesetz über den Natur- und Heimatschutz ist das Treffen von Schutzmassnahmen für historische Verkehrswege in der kommunalen Nutzungsplanung zulässig. Eine analoge Vorgehensweise besteht auch im Ortsbildschutz, wo die Gemeinden mit der Nutzungsplanung Schutzmassnahmen für den Erhalt ihrer Ortsbilder mit regionaler und nationaler Bedeutung treffen.

Die historischen Verkehrswege von lokaler und regionaler Bedeutung müssen nach Erlass des überarbeiteten kantonalen Schutzinventars in die Nutzungsplanung übernommen werden. Die historischen Verkehrswege von nationaler Bedeutung sind zwar im Nutzungsplan orientierend dargestellt. Damit sind aber keine grundeigentümerverbindlichen Schutzmassnahmen mit den entsprechenden Schutzbestimmungen in der BZO verbunden, wie das der behördenverbindliche kantonale Richtplan verlangt. Die Gemeinde hat deshalb im Rahmen der nächsten Teilrevision der Nutzungsplanung nach Erlass des überarbeiteten kantonalen Schutzinventars die historischen Verkehrswege von lokaler, regionaler und nationaler Bedeutung in den Nutzungsplänen zu übernehmen und in der BZO genügende Schutzmassnahmen zu erlassen.

9. Obwohl in Artikel 20 Absatz 4 BZO steht, dass für die Bewirtschaftung von Wald innerhalb der lokalen Naturschutzzonen die Bestimmungen der Waldgesetzgebung gelten, müssen zur Verhinderung von Missverständnissen die lokalen Naturschutzzonen so dargestellt werden, dass das Waldareal klar ersichtlich ist.

Im Nutzungsplan sind Waldweiden in der Legende als überlagernde Nutzung im Abschnitt Orientierender Planinhalt aufgeführt. Waldweiden unterstehen unabhängig ihrer Doppelnutzung der Waldgesetzgebung (Art. 2 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Wald [WaG]; SR 921.0) und sind deshalb nicht separat darzustellen. Um Missverständnisse zu vermeiden sind die überlagernden Waldweiden aus dem Nutzungsplan zu entfernen.

Ebenfalls als Wald gemäss Artikel 2 Absatz 2 WaG gelten unbestockte oder ertraglose Flächen

eines Waldgrundstücks wie Blössen, Waldstrassen und andere forstliche Bauten und Anlagen. Die Strasse, die von Mettlen via Brunni die Alp Niederlammerbach und Trogen erschliesst, ist deshalb innerhalb des Waldareals ebenfalls im Nutzungsplan als Wald darzustellen.

10. Am 1. Januar 2012 ist das neue PBG in Kraft getreten. Gemäss der Übergangsbestimmung des Artikels 125 Absatz 2 PBG haben die Gemeinden ihre Nutzungspläne und die damit verbundenen Vorschriften innert fünf Jahren, d. h. bis 31. Dezember 2016, diesem Gesetz anzupassen. Bis sie angepasst sind, längstens aber während fünf Jahren, bleiben sie in Kraft. Der Regierungsrat kann diese Frist um höchstens ein Jahr verlängern. Mit Regierungsratsbeschluss vom 6. Dezember 2016 (Nr. 2016-674 R-362-30) hat der Regierungsrat die Frist für die Gemeinde Unterschächen bis 31. Dezember 2017 verlängert. Die mit der Gesamtrevision angepassten Nutzungspläne und die damit verbundenen Vorschriften in der BZO Unterschächen setzen das neue PBG damit um.
11. Haben sich die Verhältnisse erheblich geändert, so werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst (Art. 22 Abs. 2 RPG). Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden unterrichten dabei die Bevölkerung über Ziele und Ablauf der Planungen und sorgen dafür, dass die Bevölkerung in geeigneter Weise mitwirken kann (Art. 4 Abs. 1 und 2 RPG). Die vorliegende Gesamtrevision der Nutzungsplanung Unterschächen erweist sich insgesamt als zweckmässig und sachgerecht. Sie entspricht zudem den räumlichen Entwicklungsstrategien, die im kantonalen Richtplan festgelegt sind. Die Bevölkerung wurde über Ziele und Ablauf der Planung informiert und es wurde ihr die Möglichkeit geboten, in geeigneter Weise daran mitzuwirken.
12. Die auf der Grundlage der massgebenden Vorgaben und Bestimmungen durchgeführte Prüfung hat ergeben, dass die Gesamtrevision der Nutzungsplanung Unterschächen, soweit nicht anders erwähnt, genehmigungsfähig ist. Die Nutzungsplanung entspricht dem übergeordneten Recht, namentlich der Raumplanungs-, Umweltschutz-, Natur- und Heimatschutz- und Forstgesetzgebung sowie dem kantonalen Richtplan und erscheint zweckmässig. Die gesamthaft überarbeitete Bau- und Zonenordnung entspricht zudem, soweit nicht anders erläutert, dem übergeordneten Recht.

und beschliesst:

1. Die Gesamtrevision der Nutzungsplanung Unterschächen, bestehend aus den revidierten Nutzungsplänen und der Bau- und Zonenordnung, wird, soweit nachfolgend nicht anders beschlossen, genehmigt.
2. Artikel 16 Absatz 2 BZO wird nicht genehmigt.
3. Artikel 65 BZO wird nicht genehmigt.
4. Die Gemeinde Unterschächen wird angehalten:

- a) im Rahmen der nächsten Teilrevision der Nutzungsplanung nach Erlass des überarbeiteten kantonalen Schutzinventars die historischen Verkehrswege von lokaler, regionaler und nationaler Bedeutung in den Nutzungsplänen zu übernehmen und in der BZO genügende Schutzmassnahmen zu erlassen.
 - b) das Waldareal bei der nächsten Teilrevision der Nutzungsplanung gemäss den Überlegungen unter Punkt 9 der Erwägungen anzupassen. Die lokalen Naturschutzzonen sind dabei entweder überlagert darzustellen oder in Absprache mit dem Amt für Forst und Jagd sowie dem Amt für Raumentwicklung an die gleichzeitig festzulegenden statischen Waldgrenzen anzupassen.
 - c) in einer Richtlinie die willkürfreie Anwendung von Artikel 75 BZO zur Mindestausnützung aufzuzeigen.
5. Die Gemeinde Unterschächen hat die Änderungen des Nutzungsplans umgehend nach Genehmigung durch den Regierungsrat in geeigneter Weise (Interlis-Datei) der Lisag AG zu übermitteln.
6. Gegen diesen Beschluss kann im Rahmen von Artikel 54 ff. Verordnung über die Verwaltungspflege (VRPV; RB 2.2345) innert 20 Tagen beim Obergericht des Kantons Uri Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden. Die Beschwerde hat einen Antrag und dessen Begründung zu enthalten. Der angefochtene Entscheid ist beizulegen.
7. Dieser Beschluss ist eingeschrieben zu eröffnen an Gemeinderat Unterschächen.

Mitteilung an Lisag AG, Neuland 11, 6460 Altdorf; Abteilung Grundstückschätzungen; Amt für Umweltschutz; Amt für Forst und Jagd; Amt für Landwirtschaft; Abteilung Raumplanung; Amt für Raumentwicklung; Rechts- und Beschwerdedienst; Direktionssekretariat Baudirektion; Direktionssekretariat Justizdirektion und Justizdirektion.

Im Auftrag des Regierungsrats
Standeskanzlei Uri
Der Kanzleidirektor



Versand: 16. März 2018